Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1031 de 2017

S/C

Comisión Especial de asuntos municipales

EVALUACIÓN DE LOS EVENTOS REGIONALES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 6 de junio de 2017

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Gabriela Barreiro.

Miembros: Señores Representantes Sebastián Andújar, Alfredo Asti, Daniel Caggiani, Armando Castaingdebat, Oscar De los Santos, Omar Lafluf, Washington Silvera, Stella Viel y José Yurramendi.

Prosecretaria: Señora Adriana Cardeillac.

Asistente Técnico: Dr. Ernesto Abisab

═══════II═══════

SEÑORA PRESIDENTA (Gabriela Barreiro).- Habiendo número, está abierta la reunión.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- En otras sesiones del período o de la legislatura anterior reclamamos información sobre lo previsto en el segundo inciso del literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República, que establece: "Los Gobiernos Departamentales remitirán al Poder Legislativo, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, una rendición de cuentas de los recursos recibidos por aplicación de este literal, con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados". Este inciso refiere a los recursos que desde el Gobierno nacional se otorga a las intendencias.

Quizás esta sea una simple formalidad, que, por lo que sé, se ha cumplido muy escasamente. En el último período, Salto y Rivera mandaron esta información; en el período actual, ninguno, aunque todavía podrían hacerlo porque estamos dentro de los seis meses.

Si la Comisión está de acuerdo, propongo comunicarse con la Asamblea General a efectos de pedirle que cuando lleguen estos informes, nos den cuenta de ello y que nos envíen una copia, porque forman parte de los análisis que estamos haciendo.

Si pasado el 30 de junio no tenemos novedad, sugiero que nos comuniquemos con el Congreso de Intendentes para buscar la forma de adecuada de recibir estos informes. Seguramente, la OPP los tiene, pero nos estamos olvidando de que el constituyente, en 1966 -si no me equivoco; no creo que haya sido incluido en la reforma de 1996, sino que era anterior-, previó esta disposición constitucional. Como legisladores -y nosotros, en particular, porque tenemos asignada específicamente esta tarea-, debemos buscar el cumplimiento de esta normativa.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar lo propuesto por el señor diputado Asti.

(Se vota)

——Nueve por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Enviaremos una nota a la Asamblea General solicitando cumplimiento del artículo 214 de la Constitución y, si no recibimos información, el 30 de junio enviaremos una nota al Congreso de Intendentes.

Pospondremos el punto relativo a la elección de Vicepresidente.

Se pasa a considerar el segundo punto del orden del día: "Evaluación de los eventos regionales realizados sobre la aplicación de la Ley N° 19.272 de Descentralización en materia departamental, local y de participación ciudadana". Debemos dar una discusión sobre el compilado de material que surge de los encuentros regionales que realizó esta Comisión durante el período pasado.

Independientemente de los aportes que se puedan hacer, me parece que sería importante que analicemos cuáles son los problemas reales; muchos de ellos se repitieron en las visitas que hicimos a las regiones. Debemos analizar, en conjunto, si hay temas que podemos resolver desde el legislativo nacional, porque hay algunos asuntos que considero que exceden esta Comisión.

Entonces, en primer lugar, habría que destacar los puntos o reclamos que se hicieron desde los distintos lugares. Llegado el momento, si hacemos un acuerdo sobre los puntos a discutir y sobre los aspectos en los que podríamos ayudar para destrabar algunos problemas, podremos marcar una agenda de visitas y de autoridades o buscar otros insumos.

El diputado Óscar de los Santos me hizo acuerdo de que hicimos una consulta con respecto a la personería jurídica. Se debería reenviar ese material.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Si no me equivoco, se hicieron dos consultas a la Facultad de Derecho.

SEÑORA PRESIDENTA.- Una de las consultas fue respondida, pero la otra, no.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Recibimos una respuesta en la que, de alguna manera, se mezclaron los dos temas sobre los que consultamos. Una de las consultas refería a la personería jurídica y, otra, a la idea de proyecto que se presentó sobre los gastos de representación de los ediles. Se respondió creyendo que ambos conceptos se vinculaban.

Por otra parte, la consulta que se hizo fue bastante confusa. Considero que habría que realizar las consultas nuevamente, pero por separado, porque los temas no tienen nada que ver uno con el otro; de hecho, uno de ellos ni siquiera está formulado como proyecto de ley.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no hay objeciones, se reiterará el pedido, pero por separado.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Estudié el documento que tenemos, que es un resumen de lo que recogimos en los diferentes encuentros que estuvimos.

Lo primero que quiero hacer es destacar el trabajo de la Comisión. Creo que fue una muy buena idea del presidente, que produjo este documento, que tiene aproximadamente doscientas páginas, con algunos insumos realmente importantes.

No tuve tiempo para hacer un resumen de los planteos, pero sí los subrayé; algunos se repiten. A partir de este trabajo, considero que se puede hacer un listado de aproximadamente quince o veinte temas. Voy a mencionar algunos de ellos.

Se habló sobre la definición de qué tipo de ordenadores son; esto debe ir de la mano de que los ordenadores especiales no existen: fue una potestad que se tomó el Tribunal de Cuentas de definirlo así.

Se planteó si los concejales deben ser rentados.

Se hizo referencia a la relación entre los intendentes y los municipios. Mucha gente dijo que el intendente tenía el sartén por el mango y que los municipios quedaban expuestos a lo que el intendente de turno quisiera darles.

Se repitió cien veces que había que definir expresamente las facultades y potestades que tienen los municipios.

Se habló de la personería jurídica. Por ahí, alguien dijo que los municipios no tenían por qué tener personería jurídica para abrir una cuenta, ya que la podían abrir igual.

Por supuesto que el reclamo permanente fue pedir más apoyo a los municipios.

Se habló sobre algo en lo que hemos venido trabajando, por lo menos, desde hace dos años: la institucionalización del Congreso de Ediles. No tiene nada que ver con los municipios, pero fue un reclamo que plantearon los ediles.

Se hizo referencia a los reglamentos internos de los departamentos. En lo personal, considero que no puede haber diecinueve reglamentos internos diferentes ni que cada departamento tenga su reglamento interno de funcionamiento.

Se repite, nuevamente, que la ley debería dejar en claro cuáles son las competencias de los municipios. No queda claro ese aspecto.

Asimismo, se planteó que se debía dejar en claro qué otros recursos del Gobierno nacional podían ir directamente a los municipios.

Alguien hizo referencia a la reforma de la Ley Orgánica Municipal.

Se siguió repitiendo el pedido de definición de las decisiones y de las potestades.

En varias oportunidades, se señaló que en ausencia temporal del alcalde no quedaba claro quién lo sustituía. Alguien dijo que debía ser sustituido por una persona, si se trataba de menos de diez días, pero por otro si era por más de diez días; asimismo, se indicó que debía ser sustituido por el primer concejal titular, si era de la misma lista o del partido que ganó la elección.

Se planteó, nuevamente, la duda de si son ordenadores primarios o secundarios, proponiendo volver a ser ordenadores primarios.

Se expresó que se cometió un grave error en la última rendición de cuentas; creo que está referido al presupuesto.

Por otra parte, se hizo referencia a un tema que considero que es una discusión que tenemos que dar aquí, en la Comisión, porque sobrevuela a todos los partidos políticos. Me refiero a lo que señaló una persona en el sentido de que había que municipalizar todo el territorio nacional. Cuando se hizo el último agregado de municipios dije, en la Cámara -a consecuencia de ligarme lo que me tuviera que ligar-, que creía que no había que seguir creando municipios hasta que no estuviéramos funcionando correctamente con los que tenemos. Me parece que este es un tema de acuerdo entre partidos, porque nadie quiere quedar afuera de la posibilidad de presentar firmas para presentar un municipio en cualquier parte del territorio. Pero considero que este es un tema que debemos analizar con responsabilidad.

Se consultó si las juntas departamentales podían llamar a sala a los alcaldes y a los representantes de los municipios.

Con respecto a los honorarios de los concejales, alguien dijo que la actual ley no tenía cláusula alguna que prohibiera esa retribución.

Se planteó que no se podía seguir discutiendo la Ley de descentralización solamente mirando a los municipios, sino que había que analizar mucho a los gobiernos departamentales y al Gobierno nacional, porque si no estaban los tres en línea para trabajar, se podía llevar al fracaso.

También se dijo que había que establecer criterios en la distribución de los recursos del presupuesto quinquenal de las intendencias a los municipios. Se planteó que se debía tener criterios objetivos, como los que tienen las intendencias con relación a lo que reciben del Gobierno nacional.

Se señaló que había una falta importante de profesionales y de funcionarios técnicos preparados en los municipios.

Otra vez se planteó que no podía quedar a voluntad de lo que interpretara el intendente las facultades que debía pasar a los municipios.

Se dijo que la ley no debería tener tantos "podrá" o "deberá", sino términos más concretos.

Se habló sobre el manejo del personal. Se indicó que había una contradicción porque las competencias sobre los funcionarios eran resorte del intendente, pero, sin embargo, se las mencionaba como competencias municipales.

Asimismo, Manuel Arena señaló que si alguien asumía como intendente y decía que no iba a delegar nada, a su juicio, era absolutamente inconveniente, pero no era ilegal ni violatorio de ninguna norma.

Por otra parte, a partir de la última ley de presupuesto, el intendente también podrá alterar la decisión del Concejo Municipal, por cuestiones de mérito y de conveniencia, algo que no debería ser así.

Por último, una persona de Montevideo planteó una discusión pertinente con relación a los municipios del país; esto contradice lo que se pueda poner en la ley. Planteó si el Municipio A, de Montevideo, de doscientos mil habitantes, y el de Arbolito, de trescientos habitantes, pueden hacerse cargo de las mismas competencias.

SEÑORA PRESIDENTA.- El diputado Lafluf ha resumido muy bien algunos temas que yo también había señalado como grandes cuestiones que se reiteran.

En cuanto a la modificación de la ley -asunto que debemos abordar nosotros-, se han mencionado las suplencias de los concejales: en ese sentido, recordemos que en el último período fue modificado quién suplía al alcalde en sus ausencias. Esa fue la última modificación que tuvo la ley.

Ahora, me queda una duda: cuando el diputado Lafluf habla de los reglamentos, ¿se está refiriendo a los decretos de las intendencias con las potestades que le dan a los municipios?

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Efectivamente.

SEÑORA PRESIDENTA.- No entendí bien la parte que refiere a que cada intendencia decreta y la Junta Departamental aprueba las potestades que se le dan a los distintos municipios.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- La ley establece las competencias departamentales y municipales. Ahora, si eso queda librado a un decreto departamental, el intendente -que tiene mayoría- es el que va a terminar definiendo cuáles son las competencias que delega. Entonces, para mí hay una contradicción porque, como decía, las competencias departamentales y municipales están establecidas en la ley. Y también hay una contradicción cuando se habla de si el Municipio A de Montevideo debe tener las mismas facultades y atribuciones que el de Arbolito: trescientos habitantes frente a doscientos mil. Bueno; habrá que ver de qué forma se procede, pero creo que cuanto menos quede librado a nivel macro a la voluntad del intendente -en el sentido de si delega o no determinada función- será mejor, a fin de no contradecir el espíritu de la ley.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Quisiera hacer dos apreciaciones sobre este tema. En primer lugar, cuando se habla de reglamento, creo que se está aludiendo al reglamento de funcionamiento de los municipios que la ley prevé que cada uno de ellos debe presentar a la Junta Departamental. En caso de que esta no dé su apoyo, puede dictar uno común para todos los municipios de su jurisdicción.

En segundo término, en cuanto al otro tema que planteaba el diputado Lafluf, obviamente la casuística es tan grande en los diecinueve departamentos y en los ciento doce municipios, que difícilmente la ley pueda determinar todo, sin violar la autonomía departamental prevista en la Constitución de la República

Personalmente, en el período de 2007- 2008, me tocó participar en el estudio de la primera ley que en ese momento estaba pensada para los dieciocho departamentos del interior del país. A último momento, Montevideo decidió que también iba a aplicar a ese proyecto de ley, lo cual hizo que tuviéramos que modificar algunas de las definiciones entre las obligaciones de los servicios departamentales y los municipales. Y pongo dos claros ejemplos que, por lo menos para los montevideanos, son de muy fácil comprensión: necrópolis y recolección de basura. No hay duda de que si un municipio del interior del país tiene necrópolis, debe ocuparse de ella. Ahora, en Montevideo, tal como están divididas las distintas necrópolis, no correspondería que un municipio se hiciera cargo de la que está en su área territorial; y lo mismo sucede con el tema de la recolección de residuos. Sería muy difícil si tuviéramos ocho sistemas distintos de recolección de basura; ya es complicado con dos: con ocho lo sería bastante más.

Por lo tato hay que cuidar mucho la autonomía que la Constitución consagra a los gobiernos departamentales como cabeza ejecutiva y legislativa del territorio. La ley no puede violentar esa separación de funciones entre lo departamental y lo municipal.

Coincido en que hay una omisión -esto es algo que nosotros también venimos reclamando desde el año 2005- en el sentido de la necesidad de actualizar la ley orgánica de los gobiernos departamentales. Han pasado muchas leyes desde 1935, cuando se aprobó la ley que creó las competencias departamentales, con la visión que se tenía en aquel momento de los departamentos, de la regionalización y de la descentralización. Inclusive, en el período anterior le pedimos a la asesoría técnica que nos hiciera un listado de las leyes comunes que habían modificado esa ley orgánica departamental y eso nos hizo ver la necesidad de instrumentar un nuevo cuerpo normativo. Por supuesto que la principal norma que modificó esa norma de los gobiernos departamentales, la ley orgánica municipal, es la que crea a los municipios. Esa es una tarea pendiente que debemos asumir: lo hemos intentando en las dos legislaturas anteriores y fracasamos con rotundo éxito, como queda a la vista por los resultados.

Por lo tanto, más allá de lo que han planteado algunos integrantes de los municipios, e inclusive ciertos ediles departamentales, esa es una obligación que debemos asumir como Poder Legislativo.

SEÑOR ANDÚJAR (Sebastián).- Personalmente, no sé cuál es el objetivo de la Comisión y qué es lo que se quiere hacer con estas conclusiones: si realmente se aspira a que nos pongamos a trabajar en algunas modificaciones o ir perfeccionando lo que existe. Está claro que el gran problema que persiste -por lo menos esta es mi conclusión- tiene que ver con la Ley Nº 9.515. Creo que esa es la base de todos los problemas que tienen los municipios, las juntas departamentales y las intendencias, porque se requiere de una modificación, de un *agiornamento*, por lo menos para transformarla en contemporánea, porque con la creación de pequeñas leyes no se puede llegar a una modificación que la haga lo más perfecta posible en cuanto al desempeño del día a día, a cómo se manejan las intendencias en todos los departamentos. Esta es una conclusión primaria particular en el sentido de que ahí es donde puede estar el gran problema.

En cuanto a la ley de descentralización, quizás no haya tanto para cambiar, sino más bien para pulir. Creo que no requiere de tantas modificaciones, sino más bien de perfeccionar lo que ya está para ayudar a que se interprete de la mejor manera. Los grandes problemas de los alcaldes y de los concejales pasaron por el manejo económico financiero y ahí hay diecinueve interpretaciones. Me animo a decir más: en nuestro departamento hay treinta interpretaciones, porque cada municipio hace la suya propia de la ley y la quiere llevar adelante por su conveniencia o por lo que marca su territorio. A veces no se trata de un cementerio o de la recolección de residuos, sino de las

necesidades que tiene el territorio y de ver cómo interpreto la autonomía que tengo para llevar adelante lo que quiero hacer. Entonces, la interpretación viene según la necesidad y me parece que quizás en eso sí haya mucho para pulir. Pero insisto en que el tema radica -sería muy bueno que esta Comisión se diera esa tercera oportunidad, porque hoy se requiere- en la Ley Nº 9.515, sobre todo, pensando en las juntas departamentales. ¿Cuál es hoy la función del edil? ¿Es solo legislar en base a ordenanzas? ¿Podrá controlar o no a los municipios? ¿Podrá seguir controlando o no al gobierno departamental? Hay que definir todo eso y cuando se hagan las modificaciones, aprovechar la oportunidad para corregir cuestiones que no se están realizando de buena manera.

Esa es mi interpretación personal del trabajo que se hizo, donde se recalca la independencia económica financiera, que es lo que reclaman todos los actores políticos que hoy tienen la oportunidad de gobernar y que no quieren dársela a quienes no la tienen.

Muchas gracias.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Los planteos de los legisladores contribuyen a que tengamos una reunión más ordenada: creo que ha habido aportes muy importantes en cuanto a la evaluación.

Aquí se plantea la necesidad de modificar la ley orgánica municipal; me pregunto cuáles son los artículos o capítulos a los que se hace referencia: lo desconozco. Ahora, las intendencias pasan a tener otras competencias en el manejo del ordenamiento territorial y del suelo que me parece que deberían incorporarse como definición dentro de la ley.

Creo que hay legislación que quizás sea necesario cambiar en el marco de las autonomías municipales; algunas competencias más que tienen las intendencias, inclusive como ordenadores del gasto. El problema es si podemos legislar en tal sentido y recurrir a asesoramientos técnicos de la academia que nos permitan superar algunos obstáculos y me parece que el primer camino es el Congreso de Intendentes. Quizás deberíamos realizar un cronograma de reuniones que nos permitan encapsular los temas en el resto del período para ver cómo logramos avanzar en su resolución, a través de nueva legislación.

En cuanto a la tensión entre el gobierno departamental y los gobiernos locales -esto surge del resumen que hacía el diputado Lafluf-, a partir de un reclamo genérico de mayores recursos y mayores autonomías, el diputado Asti planteaba con consistencia que el margen que tenemos los legisladores es muy escaso, sin entrar a violentar la autonomía que establece la Constitución. En ese sentido, la ley se mueve en un hilo muy fino, tratando de generar un tercer nivel de gobierno, pero este dependerá siempre del rol de la intendencia o de los recursos extraordinarios que el gobierno nacional pueda dar. Yo lo desconozco, pero quizás la OPP o las fuerzas políticas tengan algún aporte para hacer en términos de establecer mecanismos con mayores garantías de distribución de recursos sobre otras variables que también planteaba el diputado Lafluf. Porque es cierto que el componente poblacional, los problemas de pobreza, la atención del territorio, las necesidades básicas insatisfechas y otros elementos, como la potencialidad de crecimiento o el desafío de una planta de celulosa en un departamento, mañana nos puede exigir que el país tenga que hacer una serie de esfuerzos en determinado sentido.

El diputado Andújar refería a esa tensión entre el gobierno departamental y local. Quizás en un segundo recorrido por el interior del país podamos hacer algún ajuste de los roles, partiendo de la base de que hay un problema que es la política y la correlación de

fuerzas en la aplicación de la ley. Ahora; tiene que haber un mínimo básico para asegurar que los municipios puedan gestionar y gerenciar, independientemente del componente electoral y de quién asume la suplencia que, como se decía, está definido en la segunda ley.

En definitiva, el resumen hecho acá y el documento que se presenta nos ayudarán a profundizar en algunos temas y a plantearnos una agenda de qué podemos hacer de aquí al final del período con la ley orgánica municipal: si vamos o no a la modificación de la ley de los municipios; si hay aspectos con respecto a las competencias en la autonomías que hemos de modificar determinando, en definitiva, cuál es nuestro rol en este proceso, que puede pasar por la vía de modificar la legislación o de ser los articuladores políticos para que el proceso avance y se consolide, partiendo de la base de que la población hoy tiene derecho a presentarle a las juntas departamentales y a los intendentes la propuesta de crear municipios. Eso no está impedido por la ley. Y puede haber actores sociales que mañana quieran tener más municipios. No es un impedimento; dependerá luego de la voluntad política.

Reitero, hay aspectos que la Constitución no limita en términos de avanzar en la descentralización. Quizás, la Ley Orgánica Municipal sea un elemento en ese sentido, pero quiero decir, con absoluta franqueza, que me cuesta decir cómo la podemos abordar para la discusión y cuáles son los objetivos que perseguimos cuando planteamos hacerlo. Mencionamos un par de ejemplos, pero más allá de eso, no avanzamos. No sé dónde están las grandes contradicciones para que funcione la institucionalidad. Me parece que en esos aspectos podremos profundizar en esta Comisión, quizás con más tiempo.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Simplemente, me tomé el trabajo de hacer un resumen de los temas planteados.

Ahora, me resisto a irme de aquí con el concepto de que lo único que hay que hacer es modificar la Ley Orgánica Municipal, N° 9.515. Me resisto. Si fuera así, la respuesta que estaríamos dando a todos los que se preocuparon de participar en todas las reuniones que hicimos no condeciría con nuestra tarea, honestamente. Creo que la gente que participó lo hizo con el mejor de los criterios, con la mayor de las ganas de seguir siendo alcaldes y concejales. Y plantearon temas que a ellos les preocupan, que me parece que no podemos desconocer. Con esto no estoy diciendo que alguien los desconozca, pero no puedo creer que el tema principal de esto termine siendo la modificación de la Ley Orgánica Municipal.

Entiendo lo que se plantea con respecto a lo del reglamento interno, si está referido al reglamento interno. Ahora, el reglamento interno no es el que define las facultades; el reglamento interno define cómo funciona el municipio, pero no las facultades.

Entonces, tenemos que dar respuesta a la gente. Las competencias y atribuciones deben quedar claras; no pueden quedar supeditadas a la voluntad del intendente. Se debe determinar si son ordenadores del gasto, cómo se puede mejorar o cómo se puede hacer que vuelvan a ser ordenadores primarios. Sé que es una relación complicada. Pero se debe precisar el tema de los recursos, si los concejales pueden ser rentados o no, las suplencias, la personería jurídica.

Se ha planteado una cantidad de temas. Independientemente de cómo los vayamos a estudiar y los asesoramientos que pidamos, por lo menos, espero que esta Comisión plantee una lista de los temas que se plantearon y que digamos: "En este punto, no podemos hacer nada; en este, podemos hacer algo; en este otro, quizás podamos lograr algo". Esa es la respuesta que hay que darles.

Ustedes recuerdan la cantidad de gente que participó. Y la gente quedó con la ilusión de que pudiéramos hacer algo.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- Estoy tratando de reincorporarme a la discusión. El año pasado participé de este tema, pero tuve un accidente que me dejó más de dos meses fuera de circulación.

En las últimas reuniones había planteado tratar de llenar algunos vacíos con los ediles. Ellos están esperando una respuesta de nuestra parte con relación a qué voluntad política habría para avanzar en la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles. Luego de discutir la remuneración de los ediles, el diputado Asti presentó un proyecto de ley -llamada "ley Asti"-, que sirvió como marco modelo para empezar a discutir el tema.

(Interrupción del señor representante Asti)

——Cuando hicimos el planteo, el Frente Amplio quedó en traer una respuesta en cuanto a si había voluntad política interna para avanzar en este tema. Digo esto porque estamos enfrascados en la discusión de los municipios, pero me parece que hay otro nivel -no más importante, sino anterior- en el que todavía hay vacíos. Vaya si tendrá vacíos que una de las funciones de los ediles es controlar a los municipios y en cada reunión que hay hasta los ediles del Frente nos piden que lo planteemos nosotros.

(Diálogos)

——Los ediles están necesitando saber si vamos a conversar o no sobre esto en los tres años que quedan. Por eso, vuelvo a preguntar si el Frente Amplio tiene posición sobre ese tema, para trasmitirlo a los ediles y ver cómo seguimos. Después, personalmente retomaría el tema de los municipios. No obstante, me parece que hay algo antes, que no es incompatible, pero debemos saber qué vamos a hacer con los reclamos y con los vacíos que hay a nivel de los ediles y las juntas departamentales.

SEÑOR CAGGIANI (Daniel).- Quiero informar al señor diputado Castaingdebat que, en realidad, el Frente Amplio no tiene una posición sobre este tema, sino varias; ese es el problema. No nos ponemos de acuerdo, pero, sin duda, podemos avanzar sobre este tema y otros.

Yo no participé de la mayoría de las reuniones que se hicieron -solo de la que se hizo en Canelones, un rato-, pero creo que es muy importante que la Comisión mantenga la posibilidad de salir y hacer recorridas, porque eso no solo nos permite parlamentar, sino también conocer la realidad que vive cada uno de los departamentos, más allá de que acá tenemos exintendentes que conocen la realidad de sus departamentos.

Creo que hay dos temas generales que no se plantearon aquí y que en las últimas modificaciones que hicimos a la Ley de Descentralización intentamos establecer con mayor precisión. Uno de ellos tiene que ver con los recursos. En el período pasado avanzamos en la definición de los tres niveles de recursos nacionales que hoy se están destinando, por suerte, a los gobiernos municipales. En realidad, en el período pasado teníamos una tabla rasa para algunos municipios, y algunas intendencias departamentales no solo no transferían competencias, sino tampoco recursos. Si bien creo que ese tema debería tener rango constitucional -quizás los abogados nos puedan asesorar en ese sentido-, me interesaría ver cómo podemos avanzar para precisar con mayor precisión los recursos departamentales destinados a los gobiernos municipales. Hoy, por el artículo 214 de la Constitución y otros, prevé una serie de recursos nacionales que deben ser destinados a los gobiernos departamentales; algunos dicen transferencias y los gobiernos departamentales dicen que son recursos que los gobiernos vuelcan en función de la actividad económica y productiva que generan las capacidades económicas

de los departamentos. ¿Podríamos avanzar, en materia de legislación, en ese sentido, para que los municipios, además de las competencias que establecimos por ley, puedan tener un reaseguro de los recursos departamentales?

Me parece que es una línea de trabajo que quizás pueda ir concomitantemente con los estudios que hace la OPP. En realidad, en este período -no estoy seguro si este año o el próximo-, se va a incorporar una partida por los compromisos de gestión que asumieron los gobiernos departamentales con los gobiernos municipales, que creo que representan el 15%. Quizás la OPP pueda presentarnos algún estudio o informe sobre cuál ha sido el comportamiento de los gobiernos departamentales con respecto a las competencias que han asumido los gobiernos municipales y los recursos que les transfirieron. Considero que esto también es parte del análisis más fino que podríamos hacer para ver cómo avanzamos en ese sentido.

Otro tema, que me parece que es un gato arriba de la mesa, como planteó el diputado Castaingdebat, es el siguiente. Nosotros construimos una herramienta municipal, que tiene carácter colegiado y determina que el candidato del lema más votado es el alcalde. Ahora, eso ha dificultado para los partidos políticos -por lo menos, para el Frente Amplio ha sido bastante complejo- la resolución de cuántos candidatos se presentan. Se genera una dispersión brutal, por lo menos a nivel territorial. Algunos dicen que eso es muy rico y, otros, que eso termina debilitando la estructura partidaria. Me parece que deberíamos ver cómo podríamos avanzar en la limitación de la cantidad de candidatos a presentarse a los municipios o a los Concejos Municipales. En realidad, a nivel nacional, tenemos una limitación constitucional; a nivel departamental, también, pero a nivel municipal quedó librado a las decisiones personales o partidarias. Por eso, considero que deberíamos analizar cómo podríamos avanzar para discutir -no digo limitar- acerca de si dejamos esto al libre albedrío de las decisiones o ponemos un foco más concreto. Esto puede servir no solo a la hora de plantear la competencia electoral, sino después para gobernar; si tenemos 28.500 listas y están todos peleados entre ellos, se complica la función, sobre todo, en un organismo colegiado como es el caso de los municipios. Considero que también podríamos poner ahí el foco para el avance de la ley.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Quiero hacer dos consideraciones sobre algunas de las cosas que se han dicho aquí.

En primer lugar, respecto a una afirmación que hizo el diputado Lafluf Hebeich, quiero decir lo siguiente. El hecho de poner en el campo de visión, como una especie de radar, la necesidad de no abandonar la idea de trabajar en modificar, conjuntamente con el Congreso de Intendentes, obviamente, y con la OPP -que tiene una tarea de descentralización encarada-, la reforma de la Ley Orgánica Municipal, de ninguna manera implica dejar de lado el trabajo que realizamos con las visitas al interior del país, invitando a ediles, alcaldes, concejales e intendentes. Tenemos que trabajar sobre todas las iniciativas que se plantearon. Lo que sucede es que también en algunas de esos planteos se hace referencia a la Ley Orgánica Municipal.

Todo tiene que ayudar al objetivo común, que creo que es de todo el sistema político, de mejorar la descentralización territorial y -espero- la participación ciudadana en esos gobiernos de cercanía.

En segundo término, dado que fui aludido expresamente por el diputado Castaingdebat, quiero decir que acabo de entregar a la Secretaría de la Comisión la respuesta de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, tanto sobre el punto de la personería jurídica como del mal llamado "proyecto Asti". Si la presidenta lo considera conveniente, creo que habría que repartirlos nuevamente.

Creo que son tantos los temas que abarcan esta problemática, que deberíamos priorizarlos para encarar cada uno de ellos. Se plantean desde reclamos de retribución de los concejales, la personería jurídica de los municipios, del Consejo Nacional de Ediles, del Plenario de Municipios, hasta la forma de distribuir las competencias y dineros, así como también el *agiornamiento* de la Ley Orgánica de los gobiernos departamentales. Son distintos escalones, con un mismo objetivo: mejorar y hacer más eficiente la descentralización del país, por lo menos mientras tengamos diecinueve jurisdicciones departamentales, abandonando la idea de la regionalización que parecería en su momento que había tenido más apoyo que el que existe en este momento.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- Simplemente, quiero saber cómo nos vamos a ordenar para discutir estos temas. No me resisto a nada, pero me parece que tenemos que ordenarnos y ver qué podemos agendar en el tiempo de trabajo que nos queda. Hay cuestiones en las que nos pondremos de acuerdo y otras en las que no. Además, si algún legislador o legisladora presenta un proyecto de ley, lo abordaremos.

Tendremos que tomar posiciones políticas. Como decía el diputado Castaingdebat, habrá que tomar posición política con respecto al Congreso Nacional de Ediles, pero también hay que tomar posición política en el sentido de que hay algunos aspectos que nosotros no podemos modificar acá, en la Comisión. No podemos indicar a las intendencias que transfieran determinados recursos a los municipios, porque la Constitución no nos lo permite. Lo que sí se puede hacer -teniendo en cuenta una tercera fuente de recursos que se está financiando y que creo en el quinquenio crecerá a $ 3.800.000.000- es asegurar que los nuevos recursos, no previstos en la reforma de 1996, vayan a los municipios. Creo que ese podría ser un rol de la Comisión.

Después de que lleguemos a un acuerdo en cuanto a la agenda y queden claras algunas posiciones, debemos ir a decirle a la gente qué se puede y qué no; de lo contrario, estaremos generando expectativas, dado que se espera que con la modificación de la ley de descentralización y participación ciudadana se resuelvan algunas cuestiones, pero en ese sentido nosotros estamos limitados por la Constitución.

Hay otros aspectos en los que no estamos limitados. Por ejemplo, creo que la definición con respecto al Congreso Nacional de Ediles -la rentabilidad de la actividad de los ediles y concejales y la personería jurídica del Congreso de Ediles-, así como en cuanto a los municipios, son temas en los que tenemos que tomar posición política. La modificación de la ley orgánica municipal es otra de las cuestiones sobre la que tenemos que tomar posición política, para saber si la abordamos o no, si la agendamos y podemos avanzar.

Este es un ámbito parlamentario, es una institución que tiene la obligación de legislar. Quizás, también tiene la obligación de poner sobre la mesa algunas contradicciones y conflictos que plantea la aplicación de la ley en el territorio, con los ciudadanos, para generar mayor equidad. No es de desestimar que la Comisión diga que no tenemos forma de resolver la situación, pero que nos parece absolutamente injusta la manera en la que se distribuyen los recursos en determinado lugar. ¿Por qué no podemos hacerlo? ¿O nosotros, como parlamentarios, no vamos a hacerlo en cada lugar al que vayamos? Ahora bien, ¿eso significa que le podemos asegurar a la gente que vamos a tener una ley que solucione esa situación? No; no podemos. Me parece que esas cosas son importantes. Creo que hay que volver a los mismos lugares con una agenda que la Comisión se comprometa a tratar. Hay temas que no podrá tratar. Tendrá que poner a los actores del conflicto -intendencia, municipio o actor social- en la real dimensión de la situación, porque hay gente que nos va a pedir cosas que es imposible lograr.

También hay que definir políticamente si sostenemos el concepto de la autonomía en términos de los municipios; no hablo solo de las intendencias. Hay que tener en cuenta que la ley de ordenamiento territorial nos plantea algunos problemas nuevos. Ya ha habido tensión en el territorio con respecto al cambio de la matriz productiva; estoy hablando de la minería y otras cuestiones. Hay intendencias y juntas departamentales que han reclamado competencias en el manejo del suelo para la definición y vocación del territorio. ¿Dónde está la ley en términos de descentralización que establece que el proyecto del Estado unitario primará sobre los intereses de una concepción localista? ¿No nos preocupan esos aspectos? No solo estoy hablando del marco teórico, sino del desarrollo de la transformación de la matriz productiva que pondrá en conflicto al Estado unitario con los gobiernos departamentales y locales. Ya ha habido esbozos de conflicto.

Me parece que nosotros necesitamos avanzar en la legislación. Me refiero a la Cámara de Diputados, porque sí tiene que ver con la definición de competencias en el conflicto que el país indefectiblemente atravesará, cualquiera sea el gobierno. Cuando menciono esto no quiero desatender los recursos que van para determinado municipio y que la intendencia no da porque es de otro partido o de otro signo. Tampoco quiere decir que cualquiera sea el partido de la intendencia yo apueste a que el municipio sea autónomo. No; no creo en unidades parceladas del territorio. Debe haber un concepto en la definición; quizás, cuando nos toque discutirlo tengamos que profundizar un poco más en eso. Quiero asegurar que lleguen los recursos al conjunto de los ciudadanos, pero quiero mantener las competencias en las intendencias; el Estado nacional tendrá mayor injerencia si transfiere más recursos, pero no voy a bregar por las competencias. No voy a mencionar Punta del Este como un mundo aparte, pero si ciertos lugares tienen autonomía, si manejan sus propios recursos, habrá pueblos y municipios muy ricos y pueblos y municipios muy pobres. Esto hace más a una concepción filosófica.

Lo que planteo, concretamente, es si es posible establecer una agenda de trabajo para profundizar estos temas.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Voy a seguir con esta discusión, que me parece muy rica.

Antes que nada, tengo la obligación de responder al diputado Caggiani que antes también se transferían recursos y facultades. La transferencia de recursos y facultades departamentales a los municipios se viene haciendo desde que está vigente la ley. Tal vez no se cumplía en un ciento por ciento o había discrepancias por la cantidad de recursos, como hay ahora, pero se transferían y se respetaban.

(Interrupción del señor diputado Asti)

——Si quiere, discutimos sobre los recursos nacionales. Yo estoy hablando de la transferencia de los recursos departamentales a los municipios.

En segundo lugar, los recursos nacionales, a los que se hizo referencia acá, son los que negocia el Congreso de Intendentes; es un porcentaje del total de los ingresos del Estado que se negocia al principio de la Administración y que desde hace dos períodos es 3,33%, por el artículo 214 de la Constitución. También están los recursos del Fondo de Desarrollo del Interior; es absolutamente cierto que son recursos generados en el interior, porque en esto no entra Montevideo. Es un porcentaje de los impuestos que se recaudan en el interior del país que vuelven a los gobiernos departamentales. ¿Cómo vuelven? El 25% -ahora es el 28%- vuelve para ser ejecutado y el 72% lo ejecutan los ministerios, directamente. Hasta el período pasado, los ministerios no daban cuenta de la ejecución hasta después de que estaban ejecutados, a diferencia de los gobiernos departamentales, que para ejecutar un peso del Fondo de Desarrollo del Interior tienen

que presentar el proyecto, esperar que la Comisión Sectorial lo apruebe y autorice el presupuesto; se inspecciona la obra y se paga por avance de obra. Creo que en el período pasado hubo una mejora con respecto a los recursos que van a los municipios a través de los literales que determinan cómo se adjudican, cómo se ejecutan y demás.

También me parece importante lo que dijo el diputado De los Santos: hay que dar respuesta. Capaz que la respuesta a las quinientas personas que participaron de diferentes reuniones es aclararles que sobre determinados temas no podemos hacer nada, sobre tales y cuales vamos a trabajar y sobre otros tenemos posibilidades de resolverlos. Me parece que lo principal es tener claro el concepto de que los municipios no pueden ser autónomos, porque el principal tema de la ley de descentralización es la solidaridad departamental. No podemos correr el riesgo de tener un municipio que nade en la abundancia y, a los diez kilómetros, otro que esté muerto de hambre y no tenga ni para tapar un pozo. Eso es lo primero. Por eso, hay que pensar muy bien en la distribución de los recursos.

Insisto en que lo primero que tenemos que hacer acá es definir claramente las atribuciones, responsabilidades y facultades que tienen los municipios y los recursos para realizar esas tareas, porque el presupuesto quinquenal del municipio se hace en función de los programas que corresponde a cada uno de ellos.

SEÑOR SILVERA (Washington).- Estoy de acuerdo con la primera exposición del diputado Lafluf, cuando mencionó que habría que tener precaución con respecto a la creación de más municipios. Creo que tiene razón. Me parece que esta experiencia fue importante para tratar de encontrar alguna vuelta al mal funcionamiento que se venía dando. Por razones personales, no pude hacer la gira por el interior del país, pero en el departamento en que vivo tenemos treinta municipios. La situación es más o menos la misma que se plantea en este informe, más allá de que no tenemos problemas de jurisdicción, como señalaban algunos diputados, debido a que en ciertos lugares hay un pueblo habitado por trescientas personas y, en otros, una ciudad con veinte mil o treinta mil. Esos no son los problemas de Canelones; los peores problemas están en la convivencia entre los concejales y alcaldes y en el mal funcionamiento que eso genera. Por eso digo que estoy totalmente de acuerdo con que tenemos que ver dónde están los errores que se cometieron. Recién después de que se logre un buen funcionamiento podremos pensar en más municipios.

En cuanto al Congreso Nacional de Ediles, si bien nuestra fuerza política todavía no tiene una propuesta clara, yo fui uno de los que planteó acá -no recuerdo si alguien más lo hizo- la disconformidad con la institucionalización del Congreso de Ediles. Algunos de nosotros fuimos ediles durante años en el departamento de Canelones -creo que ya lo expliqué en alguna oportunidad- y sabemos los riesgos conceptuales que se corren por ser edil. Digo "riesgos conceptuales" por lo que se habla, porque cada vez que se planteó hacer esto hubo distintas apreciaciones -por parte de la prensa, de políticos, de la sociedad-, sin considerar la importancia que tiene el edil. Acá aparecen, por ejemplo, algunas solicitudes para que los concejales reciban renta, pero antes que los concejales deberían recibirla los ediles, por el trabajo y la responsabilidad que tienen. No nos olvidemos que no todos los municipios son como el del Cerro, que tiene doscientos mil personas o más; no recuerdo la cantidad exacta. En ese caso, la tarea es difícil, pero los municipios del interior del país no son tan grandes. Los ediles tienen que recorrer todo el departamento. Además, no solo controlan los municipios, sino también la intendencia; son los que elaboran las leyes, tienen un montón de responsabilidades.

Además, ese gasto ya está hecho. Hay explicaciones que no resisten la versión taquigráfica y no las podemos discutir acá. Todos sabemos de qué estoy hablando y por

qué decíamos que hay una contradicción; cada vez que se planteó regularizar el tiempo de los ediles se dijo que no se podía, no quedaba bien y no sé cuántas cosas más. Lo peor que pudimos hacer en algún momento fue hablar de sueldo. De lo que se trata es de liberar el tiempo de los ediles para que puedan cumplir con su trabajo, que es sumamente importante, engorroso y lleva mucho tiempo. Yo hablaba de una contradicción porque en las redes tenemos la posibilidad de ver algunas cosas que son sumamente negativas para este proceso, para este proyecto de liberar el tiempo de los ediles. Me refiero a que vemos imágenes de ediles en Viña del Mar o en las Cataratas del Iguazú que nos dejan sin explicación a la hora de plantear a la población que tenemos que liberar el tiempo de los ediles; no se puede dar una explicación con respecto a los recursos y la gente piensa lo que no es. Por eso, me opuse al Congreso Nacional de Ediles. Me parece que primero había que solucionar el problema de cómo pueden trabajar, y de cómo pueden hacerlo sin ensuciarse en la sociedad conceptualmente. Todos sabemos lo que está pasando en distintas juntas departamentales del interior; ha salido en la prensa y hasta algunos han ido presos.

Quería explicar ese punto, porque fue tratado. Sé que no estaba a consideración el tema de los ediles, pero me pareció de orden hacerlo, porque yo fui uno de los que dije que no estaba de acuerdo.

SEÑOR ANDÚJAR (Sebastián).- Podríamos discutir muchísimo sobre esto.

Quiero aclarar lo siguiente con respecto a lo que manifesté sobre la autonomía. Hay distintos tipos de autonomía; puede ser autonomía administrativa, autonomía política, autonomía económica. Son distintas formas; quizás están mal expresadas, pero es la realidad. Eso es la descentralización. De lo contrario, volveremos a la discusión en cuanto a si esto es desconcentración o descentralización, y nos vamos por las ramas, pero no es la idea.

En lo personal -es una opinión muy particular, porque no me gusta decir a nadie qué debe hacer-, zapatero a tus zapatos. Fuimos a buscar insumos para ver cómo era la realidad; ahora viene el momento de las propuestas. Y propondremos lo que hay que mejorar. Eso es lo que debe ser. Lo plantearemos a nivel de partido, a nivel de bancada, a nivel individual o de Comisión, pero si no proponemos, no vamos a poder trabajar. Y creo que ese era el fin.

No es fácil salir a responder. En este punto discrepo con mi compañero, porque considero que no es fácil salir a responder ante toda la problemática planteada. Las respuestas estarán en cada propuesta que hagamos para modificar las cosas, si es que queremos mejorar esto.

Ahora, si no hay propuestas, no hay trabajo. Me parece que pasa por ahí. Este es el momento en que cada partido o cada diputado se ponga a trabajar en esto y plantee las propuestas que considere para mejorar los problemas que nos plantearon.

SEÑORA PRESIDENTA.- En primer lugar, quiero hacer un planteo que no tuve tiempo de hacer en la reunión pasada; me parece justo hacerlo aquí.

Desde que comenzó esta Legislatura estoy en esta Comisión, y los colegas siempre se han manejado con respeto. Por eso, quiero plantear que no me pareció bien que cuando concurrió una delegación del Municipio de Bella Unión, un diputado que no es miembro de la Comisión -tiene todo el derecho de concurrir- contestó de manera no correcta, para mí. Creo que nosotros hemos consensuado aquí que cuando uno recibe delegaciones, escucha y después da la discusión sobre cada problemática. En ese momento, no quise cortar la discusión, porque estaba bastante tensa la reunión, pero creo que el camino que debemos seguir es el que nos habíamos planteado. Acordaremos

en aquello que sea posible y, en lo que no, no, pero no está bueno tener un enfrentamiento con una delegación. Cuando concurrió la delegación del municipio de Bella Unión, participaron de la Comisión los dos diputados de ese departamento -me parece bien, porque son los que están más cerca de la problemática-, pero siempre se deben cuidar las formas.

Quería dejar constancia de ese planteo aquí, porque no lo pude hacer en la reunión anterior.

Por otra parte, me parece muy buena la discusión que se dio. En ese sentido, quiero hacer una propuesta, un poco para cerrar.

Hago acuerdo total en el sentido de que debemos dar una respuesta. En definitiva, debemos dar la cara y decir en lo que podemos hacer algo y en lo que depende de la voluntad política, porque muchos de los planteos que se hicieron, que fueron reiterados, tienen que ver con la voluntad política, y en eso no podemos hacer nada. No obstante, debemos actuar en aquellos temas en los que podemos hacer algo e, inclusive, en algunos temas en los que no podamos plantear una solución, quizás podamos articular una salida.

De ese resumen que hizo el diputado Lafluf Hebeich -que coincide bastante con el que yo había hecho- podremos sacar los puntos a analizar. Si les parece bien, puedo elaborar los puntos a considerar y pedir que sean repartidos por la Secretaría de la Comisión a efectos de agreguen los que deseen. Luego, podremos pasarlos a la Mesa del Plenario de Municipios y convocarlos para preguntarles al respecto.

Por otra parte, me parece fundamental tener la contestación sobre la personería jurídica, porque no tenemos ningún insumo en ese sentido. Quizás la asesoría legal nos pueda ayudar al respecto.

Asimismo, recuerdo que el diputado Asti, que presidió las primeras reuniones de la Comisión, planteó, en aquel momento, tratar la Ley Orgánica Municipal -llamémosle ahora departamental-, pero también que el diputado Asti hizo referencia a que muchas veces no se había podido seguir avanzando porque no hubo acuerdo con el Congreso de Intendentes en cuanto a esa modificación.

SEÑOR LAFLUF HEBEICH (Omar).- Quiero aclarar que el problema de la personería jurídica fue planteado por los municipios, como necesidad para la apertura de puentes y demás

Lo otro es un tema diferente.

(Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- Se repartirá el material que presentó el diputado Asti.

SEÑOR YURRAMENDI (José).- Cuando concurran los alcaldes, podríamos plantear -este es un punto que he escuchado en otras oportunidades, pero hoy no- la posibilidad de que en la hoja de votación se separen el candidato a alcalde y los candidatos a concejales. Se ha hablado al respecto, porque todos son candidatos a alcalde y el alcalde perdedor queda como concejal. Entonces, hubo algún planteo de separarlos, como existe en la elección departamental entre el candidato a intendente y los candidatos a ediles. De esa forma, se plantea una hoja de votación con el candidato a alcalde, con su suplente, con lo que también se pueden solucionar las dudas de suplencias del alcalde.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se agregará ese punto.

Se levanta la reunión.

===/